آليات إصلاح وتطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر

Mechanisms for Reforming and Developing the Territorial Collectivities in Algeria

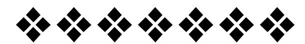


طالب الدكتوراه/ إسماعيل فريجات[1,2]

[1]**جامعة بسكرة، (الجزائر)**

[2]**المؤلف المراسل:** smail.fridjat@univ.annaba.dz

تاريخ الاستلام: 2020/02/06   تاريخ القبول للنشر: 2020/04/02   تاريخ النشر: 2020/04/28



مراجعة المقال: اللغة العربية: د./ قويدر قيطون (جامعة الوادي)   اللغة الإنجليزية: د./ أحمد عناد (جامعة الوادي)

ملخّص:

يعتبر تطوير وترقية نظام الجماعات الإقليمية تحديًّا مستمرا للدول والأفراد، لأجل بلوغ تحقيق أهدافه الإدارية والسياسية، ليصبح مسألة معالجة أوجه قصوره وإزالة العقبات المسببة لذلك أمرا ملحا وضروريا، مما قد يصيبه من سوء تنظيم أو قلة ضبط أو قِدَم، فيفقد قدرته على مسايرة حاضره أو استعداده لمستقبله.

تحتاج الجماعات الإقليمية الجزائرية إلى إعادة النظر في كافة أنظمتها وما يتعلق بمحيطها، ولذلك يستلزم إدخال إصلاحات وتحسينات في إطارها القانوني لجعله يتماشى والمبادئ المتجددة للامركزية الإقليمية والمرفق العام، كما هي في حاجة لأن تكون إطارا وفضاء تشاركيا بامتياز.

ولترقية أدائها وفي جوانبها الوظيفية لا بدّ من تعزيز الوسائل القانونية، المالية، البشرية، والتقنية، كمتطلبات إصلاحية ضرورية ومرتكزات ترتفع بها مكانتها كإدارة جوارية قريبة للمواطن.

الكلمات المفتاحية: إصلاح الجماعات الإقليمية؛ تطوير الجماعات الإقليمية؛ التنمية المحلية، المجالس الشعبية المحلية؛ البلدية؛ الولاية.

Abstract:

the development and the promotion of the territorial collectivities system is considered as a constant challenge for both individuals and states in order to get and achieve its administrative and political goals. As a result, the issue of addressing the system shortcomings for removing obstacles (lack of organization, and oldness)has become an urgent and necessary matter, to avoid losing its capacity to confront the present or its readiness for its future.

The Algerian territorial collectivities need to be reviewed in all its systems and everything concerning its environment.

Accordingly, it should introduce reforms and improvement within the legal framework of the regional community for making it linked with the new principles for the decentralized territorial collectivities and the public utility. In addition, to

renew the territorial collectivities needs to be an excellent participatory space and framework.

It is necessary to strengthen the legal, financial, human and technical means of Algerian territorial collectivities to promote its performance, particularly in its functional aspects, as important requirements and stepping stones towards increasing its position as an administration close to citizens.

***Key words**: Reforming the Territorial Collectivities; Development of the Territorial Collectivities; Sustainable Development; Townhall; State; Local People's Councils.*

مقدّمة:

إنّ تحديث وتطوير نظام الجماعات الإقليمية موضوع قديم متجدد، يطرح بشدة في كل الأحوال لا سيما في مراحل الإصلاح والتحسين، ذلك لما يمثله من أهمية في النظام الإداري، كإدارة جوارية قريبة للمواطن المحلي وما يضطلع به من مهام أساسية لصالحه، فضلا عمّا يمثله للدولة من قيمة ديمقراطية تساهم في رقيّها وتحضّرها ورشدها، كما أنه يضمن كذلك توزيع السلطة بين الجهاز الإداري المركزي والمحلي.

بيد أنه يبدو أن هذه الجماعات في الجزائر لا تزال تعاني من مشكلة تجسيد مبادئ اللامركزية أي مسألة وجود فعلي لعدة أسباب مختلفة، ساهمت في جعلها تعيش خارج أطر الاستقلالية في الإدارة والتسيير الحر ولا تتمكن من ممارسة حرياتها، ويظهر جليا أن كل العوامل والظروف لم تقنع الإدارة المركزية بعد برفع يدها وتخفيف القيود عنها، لذا نعتقد أن كل إصلاح ما لم يحدث تغييرا جوهريا على استقلالية هذه الجماعات يبقى عاجزا عن إحداث أي تغيير فيها أو خلق أي تجديد محمود لها.

إن القاسم المشترك بين الإصلاحات الإدارية التي نجحت في النظم المقارنة يكمن أساسا في اعتمادها على محددات متشابهة من خلال توضيح المهام المسندة، وتوفير الوسائل الضرورية لإنجازها، وتقييم مستمر للنتائج والآثار مع وجود إرادة قوية للمسؤولين في دعم هذه الإجراءات، الأمر الذي يؤدي في المحصلة إلى تحسين وتطوير نظام الجماعات الإقليمية، بما يفعّل الأداء ويحقق الآمال المعقودة عليه والمنشأ لأجلها.

الإشكالية: مما تقدم ثبت لدينا أنه قد أصبح من الضروري البحث في سبل تحديث وترقية نظام الجماعات الإقليمية أدوارا وأداءً، بما يؤدي إلى تجويد المرفق العام المحلي، وعليه نسأل:

فيم تتمثل الإصلاحات اللازمة والكفيلة بتطوير أدوار وأداء الجماعات الإقليمية؟

الأهداف: يرمي هذا المقال لتسليط الضوء وإيقاظ الاهتمام لبيان مواطن إصلاح نظام الجماعات الإقليمية، نظير الدور الجوهري الذي تقوم به ويمكن أن تحققه في ترقية الديمقراطية التشاركية وخلق التنمية المحلية المستدامة.

منهج الدراسة: اعتمدنا بشكل أساسي على المنهج التحليلي في هذا المقال بغية تحليل النصوص القانونية، وكذا المفاهيم الأساسية وكذا الظواهر المرتبطة بالجماعات الإقليمية، كما تم الاستعانة بمناهج أخرى كالوصفي والتاريخي والمقارن أيضا.

المبحث الأول
الإصلاحات التنظيمية لتطوير الجماعات الإقليمية

لا شك أن أي إصلاح يمس الجهات الإدارية المركزية أو اللامركزية، سيتطرق إلى إحداث تغييرات في الأنظمة القانونية وعلى الهياكل والصلاحيات، علاوة على وسائل العمل والأهداف المرجو تحقيقها والمنشأة لأجلها، وهي في المجمل تلك التحسينات والتعديلات التي تعالج وتتصدى للعقبات التي تعرقل مسار تقدم الجماعات الإقليمية وترهن تحقيقها لأهدافها، أو بعبارة أخرى هي المتطلبات الإصلاحية من الجانب التنظيمي القانوني، ونوردها في نقاط مختصرة كما يلي:

المطلب الأول: تعزيز المعالجة القانونية لتعميق مفهوم نظام الجماعات الإقليمية

يأتي الأخذ بنظام الجماعات الإقليمية في الجزائر تطبيقا لفكرة اللامركزية الإقليمية، والتي ترتكز على جملة مبادئ وأسس ينبغي توفرها لقيام هذا النظام بشكل صحيح، ومن خلال المنظومة القانونية للدولة يتبين مدى حرصها وجديتها على تجسيدها حقيقة، من خلال توفر كل متطلبات نجاحها ونجاعتها، لذا سنتطرق إلى المعالجة القانونية ونتلمس من خلالها مواطن الإصلاح ومداخله، ثم معالجة إشكالية التمثيل وكذا كيفية تجسيد مبادئ هذا النظام، بما يؤدي إلى تطويرها وجعلها قادرة على القيام بأدوارها.

يظهر تجسيد فكرة اللامركزية الإقليمية وصور تطبيقها في النظام الإداري للدولة من خلال منظومتها القانونية، ومن خلال حيازتها على الاهتمام الكافي بالتنظيم والتأطير القانوني المحكم والمناسب مع أهمية أدوارها والمكانة التي تحظى بها ضمنه، لذا فنرى ضرورة القيام بإصلاحات على القانون الأساسي للدولة بداية لتنال مركزا دستوريا، ومن بعده تشريعيا، يجسد حقيقة وجودها ويوفر كل مرتكزات نجاح أدوارها، بما يتلاءم بطبيعة الحال مع بيئتها المحيطة بها، والتي نرى باختصار هذه الإصلاحات الواجب إدخالها في النقاط التالية:

1- إصلاحات دستورية:

تناول المؤسس الدستوري الجماعات الإقليمية بشكل محتشم مُبديًا اعترافه بها ومكتفيا فقط بذلك في المواد (16) و(17) منه، وكذلك في المادة (15) أيضًا، حيث تتطرق المادة (15) في فقرتيها الثانية والثالثة، لعموم المجالس المنتخبة دون تخصيص للمحلية منها، بينما تطرقت الفقرة الثالثة لدور الدولة في تشجيع الديمقراطية التشاركية، لذا فلا يمكن اعتبار هذه المادة تتدخل في تنظيم الجماعات الإقليمية، هذا فضلا عن ورود مصطلح الجماعات المحلية والذي يشير إلى معنى مختلف عن الجماعات الإقليمية التي وردت بالمادة (16) من التعديل الدستوري لسنة 2016، لذا فقد تمت معالجتها بشكل فيه الكثير من القصور على الرغم من التعديلات المتكررة، هذا لأنه لم يتطرق إلى أهم مبادئها التي تضمن استقلالها في

ممارسة حرياتها، خاصة انتخاب الهيئات التداولية والتنفيذية، التدبير الحر، التضامن، التفريع أو توزيع الاختصاص أيضا.

لذا يستوجب النَّصُّ على فصل خاص بالجماعات الإقليمية صراحة في الدستور، وأن يشتمل بالخصوص على المبادئ اللازمة على غرار الأنظمة المحلية المقارنة:

- مبدأ التسيير أو التدبير الحر، مبدأ التفريع، مبدأ التضامن والتعاون، وكذا مبدأ الانتخاب الشامل للهيئات المنتخبة والتنفيذية،
- إعادة النظر بالمادة (16) من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تحد من سلطة المشرع في إحداث وحدات لا مركزية إقليمية أخرى، وتتعارض مع المادة (10/140) منه، والمتعلقة بالتقسيم الإقليمي للبلاد،
- ضرورة التصريح بانتخاب الهيئة التنفيذية إلى جانب التمثيلية، وسدّ الباب مع الازدواج الوظيفي على مستوى الولاية أي التعيين في إطار الجماعات الإقليمية،
- الأمر المتعلق بإصدار قانوني الجماعات الإقليمية بموجب قوانين عضوية طبقا للمادة (1/141) من التعديل الدستوري لسنة 2016،
- توخي دقة الصياغة بتجاوز الغموض في المادة (15) منه، مما يستوجب توحيد المصطلح لا سيما وأنه أشار فيها إلى الجماعات المحلية التي تكون قد تأخذ معنى ودلالة غير متطابقة مع الجماعات الإقليمية كما في المادة (15) منه والمنوه بها سلفا.

2- إصلاحات تشريعية:

على إثر الإصلاحات التي مسّت هذا النظام والمتمثل في إصدار قانوني البلدية والولاية سنتي 2011 و2012 على التوالي، أظهر التطبيق محدوديتهما وأنهما في حاجة مستمرة لتعديل قواعدهما بما يساير مستويات التقدم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للمجتمع المحلي، وعليه نورد مجموعة النقاط (كمداخل إصلاحية) التي يستوجب التركيز عليها والانطلاق منها للقيام بذلك، كما يلي:

- تهيئة الأطر والفضاءات التشاركية للمواطن المحلي لتفعيل المشاركة وتثمين أدوار جميع الفاعلين من مؤسسات مجتمع مدني،
- تعزيز وتفعيل الديمقراطية التشاركية لا سيما في قانون الولاية، وتوضيحه وجعله أكثر يسر لتطبيقه وتجسيده على المستوى البلدي،
- إدخال ضمانات كافية للاستقلال في الإدارة والتسيير، وتعزيز وسائل التدخل المحلية الوظيفية.
- دعم شفافية النشاط المحلي وتكريس مبدأ المساءلة لمكافحة الفساد والحد منه، بإيجاد الآليات الكفيلة بتنفيذه،
- تحسين أطر التضامن البيني الداخلي، وتوضيح وتبسيط سبل التعاون اللامركزي الدولي،
- النص على نظام وظيفي محلي، مع تأهيل الموارد البشرية بالتكوين والرسكلة،

- ضرورة تجاوز مسألة النمط الموحد للبلديات والولايات، في ظل اختلاف الحجم الإقليمي والموارد وكذا عدد السكان،

- توفير الحماية الكافية من تدخلات الإدارة المركزية، في ممارسة الوصاية على الأعمال وكذا الأعضاء فرادى ومجتمعين.

المطلب الثاني: تحسين التمثيل المحلي... بإيجاد منتخب محلي شرعي وكفء

الجماعات الإقليمية بطبيعتها ديمقراطية لأنها تمكن المواطنين المحليين بحكم أنفسهم بأنفسهم، من خلال تسيير شؤونهم المحلية من خلال ممثليهم، وكذا بواسطة مشاركتهم في أعمال وأشغال المجالس المحلية المنتخبة، وهذا يؤكد تجسيد الدور السياسي الذي تلعبه هذه الجماعات وهي معتبرة بمثابة المدارس الابتدائية لممارسة الديمقراطية، وإذا اعتبرناه هدفا أسمى فطريقة الوصول إليه ليس إلا وسيلة تتمثل في الانتخابات التي تفقد أهميتها وبريقها، ما لم تؤد دورها أو تتوفر لها الضمانات الكافية للوصل إلى مجالس محلية تمثيلية بصدق وحقيقة، أي أن الأمر يتعلق بشرعية التمثيل لأعضائها، وذلك من خلال النظام الانتخابي نظرا لمساهمته الفعالة في تحقيق ذلك، وكذا مجريات العملية الانتخابية بما يؤدي إلى ممثل محلي مؤهل، لذا فإننا نرى أنه يتأتى ذلك بشكل مختصر من خلال عملية إصلاحية تمس النقاط التالية:

1- إصلاح النظام الانتخابي:

إنّ ما يتسم به النظام الانتخابي المحلي هو الاعتماد على القوائم المغلقة في تحديد الأعضاء في دور واحد، التي هي حقيقة بمثابة المصادرة الانتخابية، وتعتبر أحد مظاهر ضعف الرقابة الشعبية على الجماعات الإقليمية في الجزائر، وكما هو واضح من هذا النظام فقد مزج بطريقة غير موفقة بين التمثيل النسبي –النسبية- الجانب التمثيلي والاستقرار – الأغلبية- بالاعتماد على نظام القوائم المغلقة، لذا نرى أنه من اللازم إدخال إصلاحات جوهرية عليه كما يلي:

- تطهير القوائم الانتخابية وحوكمتها إلكترونيا وتشاركيا، باستخدام التكنولوجيا الحديثة وباشراك المجتمع المدني في كل العمليات التي تسعى إلى مراجعتها،

- ضبط الشروط الموضوعية المتعلقة بالانتخاب والترشح، بأن تكون ضامنة لممارستها على نحو من المساواة وتوسيع قاعدتها، لا سيما التفريق بين الجنسين في الترشح بما تعلق بمسالة أداء أو الإعفاء من الخدمة الوطنية، وكذا تخفيض سن الترشح إلى(21) سنة،

- تجاوز والتخلي عن نظام التمثيل النسبي مع الباقي الأقوى، والعودة إلى النظام المختلط، الذي يعتمد على نظام التمثيل النسبي مع الأفضلية للأغلبية، لذا فإن أنجع الأنظمة الانتخابية التي من شأنها تحقيق الاستقرار هو نمط النظام المختلط، الذي يطبق حاليا في أغلب دول العالم، والذي يجمع بين نظام الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، حيث أثبت جدواه في تحقيق العدالة الانتخابية بين جميع القوى والكتل السياسية المشاركة في الانتخابات. (يعيش تمام، وقاسمي، 2016، ص83-84)،

- ضرورة أن يكون الاختيار بالقوائم المفتوحة من بين مترشحي هذه القائمة أو القوائم المتعددة، هذا على اعتبار أن الاعتماد على القوائم المغلقة من قائمة مترشحين تحددهم الأحزاب أو القوائم الحرة،

لا تعطي أي خيار للناخب للمفاضلة بين هؤلاء الأشخاص الذين تضمهم هذه القوائم تقديما وتأخيرا، لأن هذا النظام يفقد المنتخبين الفائزين كثيرًا من مشروعيتهم في نظر الناخبين. (زغداوي، 2011، ص199).

- إعادة النظر في عتبة الإقصاء المتمثلة في (07%) وجعلها في مستوى (05%)، وكذلك مراجعة الشروط المفروضة على القوائم الحرة والأحزاب الجديدة،

- السعي لخلق وإيجاد إدارة انتخابية الكترونية متكاملة، تجرى من خلالها كافة العملية الانتخابية من بدايتها إلى نهايتها بما يساهم في شرعية التمثيل.

2- تعزيز ضمانات نزاهة العملية الانتخابية:

للوصول لمجالس تمثيلية تحظى بالشرعية، نرى أنه من الواجب التأكيد على الضمانات القانونية والقضائية للانتخابات المحلية، كما يلي:

- تمكين الهيئة الوطنية المستقلة للانتخابات من الاختصاص الكامل: إن الدور المنقوص للهيئة المستحدثة بموجب القانون العضوي (07/19) المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، يجعلنا ندعو إلى تمكينها من دور في غاية الأهمية والخطورة المتمثل في قبول الترشيحات للانتخابات المحلية الواردة بالمادة (72) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، والذي بقيت للإدارة المتمثلة في الولاية الأمر الذي يستلزم سحبها منه، هذا إضافة إلى إبعاد الإدارة كلية عن العملية الانتخابية وفي كل مراحلها،

- الرقابة القضائية: تمكين المواطنين من الطعن في كل القرارات المتعلقة بالعملية الانتخابية والصادرة عن الهيئة الوطنية المستقلة للانتخابات أو عن الإدارة، فضلا عن ضرورة إسناد الاختصاص للقضاء الإداري لكل ما يتعلق بها، وكذا ممارسة حقهم في التقاضي على درجتين بالطعن في أحكام المحاكم والمحاكم الإدارية، على أن يستفيد المنتخب المحلي من الضمانات ذاتها خلال الانتخابات أو أثناء ممارسة عهدته الانتخابية، حماية لمبدأ التمثيل كذلك،

- تعزيز دور المجتمع المدني في العملية الانتخابية: من خلال النص على المساهمة في العملية الانتخابية، سواء في نشر الوعي بأهمية العملية تثمينا للمشاركة، وكذا من خلال الرقابة والحضور الفعلي في كافة اللجان المتدخلة في العملية الانتخابية بإشراك ممثلين عنه داخلها، وتمتد حتى بعد الانتخاب في الرقابة على ممارسة العهدة الانتخابية.

3- منتخب محلي كفء:

لعل ما يثير الاهتمام في هذه الجزئية هو الحديث المستمر عن الشروط التي يتم وفقها قبول الترشيحات لعضوية المجالس المحلية المنتخبة، ويأتي في مقدمتها المستوى العلمي لدى المنتخبين المحليين وعلاقته بكفاءتهم وقدرتهم على القيام بالمهام الموكولة لهم، وفي الممارسة فقد تم فرض الشهادة الجامعية لأول مرة في المنظومة الانتخابية الجزائرية بمناسبة آخر انتخابات رئاسية، التي أجريت يوم 2019/12/12 من خلال المادة (139) من القانون العضوي (08/19) المعدل والمتمم للقانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخاب، هذا وقد اعتبرت تجسيدًا لإحدى مطالب الحراك الذي ينادي بإصلاحات سياسية

عميقة، الأمر الذي يحتم وضع قيود على الترشح من خلال فرض مستوى معين على المتقدمين لحيازة عضوية المجالس الشعبية المنتخبة في البلديات والولايات، وهو ما يطرح إشكالية تتعلق بممارسة الحريات الأساسية للمواطنين وكذا المساواة بينهم بموجب الدستور ومبدأ عمومية الانتخاب أيضا، لذلك أصبح البحث في السبل الكفيلة بإيجاد القواعد التي تؤدي بالنهاية إلى الموازنة بين ضمان الحق في الترشح وتوسيع مبدأ المشاركة من جهة، ورفع مستوى التمثيل والوصول إلى مجالس محلية منتخبة تحظى بالشرعية والكفاءة من جهة أخرى.

من جهتنا فإن كان لنا من قول بخصوص أهمية اشتراط مستوى علمي على المترشحين للمجالس الشعبية البلدية والولائية، فإننا نرى أن اعتماده حاليا غير مناسب أو غير مُلح لاعتبارات عديدة، كون الجماعات الإقليمية ولطبيعتها السياسية فهي بالأساس لا تحتاج لكفاءات ومتخصصين فقط، بقدر ماهي في حاجة إلى صدق تمثيل بما يجسد الصورة الحقيقية لمستوى الوعي ومكونات المجتمع المحليين، هذا فضلا عن افتقار هذه المجتمعات حقيقة إلى الكفاءات الكافية خاصة في البلديات الصغيرة والمعزولة في الهضاب والجنوب، علاوة على أن الانتخابات المحلية تصبح مقتصرة على فئة دون غيرها بما يجافي مبدأ المساواة.

لذا يستلزم إعادة التفكير في استراتيجية علمية تعمل على سد النقائص الناجمة عن إفرازات هذه الانتخابات بعمليات تكوينية مركزة ومستمرة، بالاشتراك مع الأحزاب السياسية وفواعل المجتمع المدني، لتهيئة الظروف المتناسبة مع هذه الإجراءات تدريجيًا وجعلها أمرا متقبلا وعاديا.

بيد أنه وفي ذات الوقت تجدنا لا نمانع مطلقا في تحديد حد أدنى بما يتماشى مع المستوى العام ووضعية المجتمع الجزائري، ولا يؤثر على فكرة المشاركة الشعبية كأن يحسن المترشح القراءة والكتابة.

4- ضبط مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي:

وذلك بإدخال تعديلات على هذا المركز تعيد له مكانته على مستوى الولاية وعلاقته مع الوالي، من حيث:

- الصلاحيات التي يجب أن يحوز عليها والتي يمارسها الوالي، تتمثل طبعا في الاختصاصات ذات الطابع اللامركزي،
- إيجاد حل لإشكالية طريقة تحديده عن طريق الانتخاب من بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي، ونرى أنه يُستحسن اعتماد ذات الكيفية التي يتم بها تحديد رئيس المجلس الشعبي البلدي في البلدية، كما هو وارد بالمادة (65) من قانون البلدية (10/11)،
- منح رئيس المجلس الشعبي الولائي سلطة التقاضي أمام الجهات القضائية، وإلا كيف سيتصور التقاضي باسم الولاية التي يمثلها قانونيا الوالي و يكون رئيس المجلس الشعبي الولائي حينها كخصم له وفي مواجهته، كما يصدق العكس كذلك. (بوضياف، شرح قانون الولاية، 2012، ص 333).

المطلب الثالث: سبل تجسيد وتطبيق مبادئ اللامركزية الإقليمية

تأتي هذه النقطة للإجابة عن سؤال يفرض نفسه يتعلق بمدى وجود لا مركزية حقة في التنظيم الإداري الجزائري، أي مدى توافق نظامنا مع مرتكزات اللامركزية الإقليمية، لذا نقدم هذه الآليات التي تعمل في النهاية إلى تطوير والارتقاء بهذا النظام المحلي، نوردها مختصرة فيما يلي:

1- تحديد الاختصاصات المحلية:

تأخذ الجزائر بالاختصاص العام في تحديد المرفق المحلي في المادة (03) والمادة (52) من قانون البلدية (10/11)، والمادة (1/51) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية، مما يتيح لهذه الجماعات بمعالجة كل ما يعتبر شأنًا محليًا إلا ما أُستثني وأُعتبر للحكومة المركزية، الأمر الذي يضفي غموضًا يُثار من ورائه أحقية المُمارسة تُفضي إلى ضبابية الرؤية يرافقها تردد تنتهي معه المبادرة المحلية ومعاني التسيير الحر، فيؤثر منطقيا على اطمئنان الجماعات الإقليمية لهذا المرفق أو ذاك، ويحدث أثراً يحد من حريتها مخافة ورودها خارج الإطار القانوني من ناحية، ومن ناحية أخرى يحتفظ المركز لنفسه بالتدخل إذا تراءى له أن مساحته قد تقلّصت.

إن تحديد وتحجيم الاختصاصات المحليَّة مسألة بالغة الأهمية، ينبغي معالجتها في رؤية متكاملة ضمن بيئة الجماعات الإقليمية ووفقا للمقاربة التشاركية والحكامة المحلية، ذلك لما لها من أثار مالية ورقابية وعلاقة ذلك باستقلالها وحريتها، فالواجب القيام بنوع من التحديد وتوضيح الآليات والكيفيات التي تمارس بها عند الاختلاف بشأنها للأنشطة المشتركة أو غير الواضحة على الأقل بالقانون.

إنّ الازدواج الوظيفي لرئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الوالي يعتبر إشكالية معقدة في تسيير البلديات والولايات، لذا يجب أن تسند الاختصاصات المحلية التنفيذية للمنتخب المحلي بها لا سيما بالولاية، مع إيجاد التوازن اللازم في العلاقة التبادلية أي وسائل التأثير بين الهيئة التداولية والتنفيذية.

نرى في هذا الشأن أن يتم اعتماد مبدأ التفريع الذي يعتبر من المبادئ الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية، وهو الذي يقوم على توزيع الاختصاصات والموارد عملًا بالمبدأ الأصيل في الالتزام بناء على حسم قانوني واضح أو تعاون وتفاهم، أي ما يستطيع أن يقوم به الأدنى يترفع عنه الأعلى، وما يعجز عنه الأدنى يتولاه الأعلى، (التمسماني علي قاسمي، 2012، ص10-11).لذا يمكن اعتباره كأساس لتوزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية والذي مؤداه هو ما تستطيع أن تقوم به الإدارة الإقليمية يترك لها، فيما عاداه يكون من صلاحيات الدولة، والذي يقضي كذلك بالبحث عن المستوى الملائم لممارسة اختصاصات معينة، بحيث لا يتدخل المستوى الأعلى إلا في الحالات التي تستطيع فيها المستويات الدنيا ممارسة تلك الاختصاصات بنفسها، وهو ما يعني أن الدولة يجب أن تتخلى للجماعات الإقليمية عن كل الاختصاصات التي لا تستطيع الاضطلاع بها، بتكريس مبدأ آخر والمتمثل في مبدأ القرب أو الجوار بحيث تسند للجماعات القضايا اللصيقة بسكانها (بوجيدة، 2002، ص135).

إنّ تطبيق مبدأ توزيع الاختصاص أو التفريع، يفرض علينا بداية أن يتم التخلي عن التحديد القانوني لمسألة الاختصاص الحصري أو العام للجماعات الإقليمية من جهة، وكذا النمط الموحد

لمستويات وحداتها من جهة ثانية، لذا ولتحقيق النجاعة هو أن تمارس كل من الدولة وهذه الجماعات ما يمكن أن تؤديه كل منهما بكفاءة واقتدار.

2- إعادة النظر في مستويات الجماعات الإقليمية:

تأخذ الجزائر بمستويين اثنين لنظام الجماعات الإقليمية، متمثلة في البلدية كقاعدة والولاية كمستوى أعلى منها، إلا أنه وبازدياد وتطور الحاجيات المحلية وبالنظر للظروف المحيطة بصناعة التنمية المحلية، التي تستلزم توفير جهود متكاتفة وأموال للتكفل بها، يظهر أن التمسك بالبلدية والولاية كجماعتين إقليميتين لا يحقق وحده ذلك، مما يحتم إيجاد مستوى أو مستويات أخرى، تستطيع أن تكون إطارا أوسع وأجدر للقيام بتلبية المتطلبات التنموية.

تفرض الجهة أو الإقليم نفسها كإطار ملائم للتنمية المحلية، من ناحية القدرة على توفير الفرص التي يمكن أن تتخطى قدرات البلديات والولايات اقتصاديا، هذا فضلا عن تجسيده لمبدأ التضامن بين الوحدات المحلية، لذا وبالرغم من أن الجهوية مكرسة في عديد المؤسسات الخدمية والإنتاجية، فتتبنى البنوك وشركات التأمين التنظيم الجهوي، ويوجد تسع مديريات جهوية لوزارة التجارة، وكذلك شركة سونلغاز، بالإضافة إلى وزارة الدفاع الوطني المنتظمة في ست نواحي جهوية، إلا أن التنظيم الإقليمي باعتماده الجهة أو الجهوية كوحدة إقليمية لا يزال أمر مستبعد، ويستلزم بطبيعة الحال جهدا قانونيا يتمثل بداية في تعديل الدستور، وإن كانت الحاجة ملحة لوجودها كونها تؤدي أدوارًا اقتصادية هامة وتفي بمتطلبات مشتركة للمواطنين داخلها، لتعد بذلك فضاء تجاريا استثماريا فاعلا، ويتم بتجميع عدد من الولايات، مما يؤدي إلى تعدد وتنوع ووفرة الموارد والأشخاص التي تخلص بتقاربها الإقليمي، ولئن كان الخطاب الرسمي قد أظهر توجهه نحو ذلك سيما عندما أكد ذلك رئيس الجمهورية حين تنصيبه للجنة هياكل الدولة وإصلاحها، وأيضا في التشريع بالقانون (20/01) المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة (سي يوسف، 2013، ص155).

3- ترشيد الوصاية الإدارية والتوجه لإلغائها:

لا شك أن الرقابة الإدارية تؤدي أدوارا مهمة في حماية المصلحة العامة والمصلحة المحلية، ما التزمت الوصاية في ممارستها واحترمت القانون بشأنها، إلا أن ضرورة تفهم المركز القانوني للجماعات المحلية وتمكينها من ممارسة حرياتها، يفرض على المشرع حين تنظيمه لها أن يبحث عن التوازن بين مقتضيات نجاعتها واخضاع كل مؤسسات الدولة بما فيها المحلية للقانون وبين الاستقلال النسبي المقرر لصالح هذه الجماعات، وفي هذا الشأن يقول الدكتور "سليمان محمد الطماوي" : أن المجالس المحليَّة ما هي إلا بعض من أجهزة الدولة، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتحول إلى دولة داخل الدولة، لان الوزراء في آخر الأمر مسؤولين أمام البرلمان عن جميع الخدمات المقدمة للمواطنين سواء كانت هذه الخدمات تقدم بالطريق المركزي أو اللامركزي (الطماوي، 1970، ص14)، ومن هذا المنظور ولتعدد ألوان وصور هذه السلطات المخولة للمركز وجب البحث في أفضل طرق ممارستها والتوجه تدريجيا نحو جعلها قضائيا، كما استحدثت في قانون الولاية الجديد، ونرى أنها تكون ذات فائدة لجميع الأطراف ومحققة لأهدافها إذا تحقق ما يأتي:

- تضييق المجال في الرقابة على الأشخاص وجعلها تستند إلى المشروعية فقط، ومع ضرورة تسبيب القرارات، وقابلية الطعن فيها قضائيا،

- يجب توخي الدقة في تحديد حالات حل المجالس وتضييقها، والتقليص من مدة الأشهر الستة إلى شهرين، مع تكفل القانون ببيان تكوين ومهام السلطة التي تخلف المجلس المنحل،

- يجب أن تقتصر على رقابة المشروعية دون الملائمة، وكما يجب التخلي عن الوصاية التقنية المفروضة عليها والأجدى أن تكون تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي،

- ترشيد وتلطيف استعمال الوصاية القانونية واستبعاد الإفراط فيها باللجوء إلى تفعيل البعد البيداغوجي للرَّقابة، أي إعمال وسائل كالنصح والإرشاد الموجهة للمجالس المحليَّة، عن طريق منشورات ودوريات ليست ذات طابع إلزامي، فهي وسيلة مشجعة لا معيقة لها وتشجعها على التَّصرف مع مراعاة المصلحة العامة (حمدي، 1973، ص260.)،

- الانتقال التدريجي نحو التخلي عن الوصاية المكفولة للإدارة المركزية، وإسنادها للسلطة القضائية ممثلة في القضاء الإداري تثمينا وتأمينا لاستقلال الجماعات الإقليمية المفترض.

المبحث الثاني

الإصلاحات الوظيفية لتطوير أداء الجماعات الإقليمية

هي إدخال تغييرات نراها ضرورية لتطوير وترقية الخدمة العمومية المحلية، لذا سنتصدى فيه لمعالجة إشكالية وسائل ممارسة الجماعات الإقليمية لاختصاصاتها، برفع العراقيل وإيجاد الحلول اللازمة لتأمين ممارساتها، في جوانبها القانونية، المالية، الموارد البشرية، وتحديث المرفق المحلي.

يعتبر تشابك الاختصاصات بينها وبين الدولة وعدم وضوح حدودها من جهة إلى جانب الازدواج الوظيفي من جهة مقابلة، ثم افتقار هذه الجماعات الإقليمية إلى مورد مالي كاف ومستقر، وكذا إلى اطار بشري إقليمي كفء ومقتدر، إلى جانب تذبذب الرؤى حول دخول وتغيير أطر التسيير العصرية بما يؤدي إلى تجويد الخدمة العمومية المحلية.

تأسيسا على ذلك لابد من جملة تدخلات تحسينية تمس الوسائل الوظيفية، على نحو تتمكن معه الجماعات الإقليمية أن تقوم بدورها كاملًا في كنف الاستقلال والحرية.

المطلب الأول: تعبئة موارد المالية المحلية

أهمّ ما أصبح يميز الجماعات الإقليمية في الجزائر منذ مدة، هو الضعف المسجل في ماليتها لا سيما البلديات منها، نظير المهام والصلاحيات التي تتدخل فيها، الأمر الذي يحتم عليها تدبير مصادر تمويل أخرى خارجية تؤثر لا محالة عن حريتها في استخدامها والتحكم في صرفها، لذلك فإصلاح المالية المحلية تعد إحدى أهم الأولويات بغية إنعاشها، من خلال إيجاد مصادر تمويل متنوعة ومبتكرة مع العمل على الاستغلال الأمثل لمواردها الخاصة بها، يستلزم حتما إدخال إصلاحات تمس عديد الجوانب، وتجيب عن أسئلة قديمة متجددة تبحث عن كيفية تطوير مالية هذه الجماعات وتحفيزها، على نحو تضمن به تسيير

شؤونها في معزل عن الإعانات التي تنال من حريتها وجوهر استقلالها، بالعمل على زيادة الموارد المالية للجماعات الإقليمية وتعبئتها، وذلك عن طريق:

1- ضرورة إيجاد نظام جبائي محلي:

نظام جبائي محلي يعني بأن يكون لها نظام جباية مخصص ومنفصل عن النظام الجبائي للدولة، وبالتالي خلق جباية محلية فعلية وفك الارتباط مع النظام الجبائي للدولة، مما يؤدي إلى تحقيق نظام عصري للجباية المحلية وحسن توزيع الموارد بينهما، يتوافق وفكرة اللامركزية الإقليمية أي "ما يجبى محليا ينفق محليا"، ويحقق مسألة الاستقلالية المالية.

2- تثمين الموارد المالية المحلية غير الجبائية:

نظرا للمعاناة التي تعيشها الجماعات الإقليمية في جوانبها المالية غير الجبائية، على اعتبار أنها مصادر خاصة تضمن استقلالها وطبيعتها المشخصة، مما يجعلها مجبرة على اتخاذ جملة تدابير للحماية وللاستشراف تضمن استقرار مداخيلها، والمتعلقة بإيرادات الأملاك وكذا منتوجات الاستغلال، إلى جانب إعادة الاهتمام بالموارد ذات المصادر الخارجية، كما يلي:

- آليات تحسين مردودية منتوج مداخيل الأملاك:

- تفعيل البعد الاقتصادي في استغلال إيرادات الأملاك لتحسين مداخيلها،

- ترقية آليات تحصيل إيرادات الأملاك المحلية، والسهر على ضمان تحصيل الديون المستحقة على عاتق مستغلي الأملاك المحلية،

- حتمية السَّهر على حصر جميع ممتلكات الجماعات الإقليمية، بالتحديد الدقيق للأملاك المحلية مع ضرورة المحافظة عليها.

- اتخاذ تدابير لعقلنة وترشيد تسيير الأملاك المحلية.

- الاستغلال الأمثل لموارد منتوجات الاستغلال.

- اللجوء لاستعمال التمويل الخارجي: تتمثل في المصادر المتأتية من الهبات والوصاية وكذا القروض المحلية، والتي تحتاج إلى توسيع الإدراك بأهميتهما لدى المواطن المحلي وإدارة الجماعات الإقليمية، من خلال تبسيط وتوضيح القواعد المشجعة عليهما، وإيجاد مؤسسات استثمارية وبنوك محلية ووطنية تقدم قروضا ميسرة وفعلية.

3- تحفيز الاستثمار المحلي:

يتم باللجوء للقطاع الخاص للمساهمة في تدبير وتسيير المرفق المحلي، وتنويع طرق التسيير باللجوء إلى عقود تفويض المرفق العام، بما يحقق الفائدة على جودة الخدمة المحلية.

- حيازة سلطة القرار المحلي للمجالس الشعبية المحلية في دعم وتشجيع الاستثمار،

- إنشاء مؤسسات عامة بلدية وولائية ناجعة، تعمل على خلق الثروة والمساهمة الجادة في التنمية المحلية،

- تحسين الاستعداد لجذب الاستثمار المحلي بتهيئة كل السبل والظروف الملائمة للاستثمار ومتطلباته،

- إيجاد صناديق استثمارية محلية ضمن منظومة تنافسية ومستقلة،

- الاستفادة القصوى من الأموال المحلية للمواطنين، بتنظيم الزكاة والوقف،

- تبسيط الإجراءات الإدارية لاسيما لا مركزة جميع إجراءات طلبات رأي المطابقة، والرخص والاعتمادات الإدارية قصد تخفيف وتسريع الإجراءات المتعلقة بتجسيد مشاريع الاستثمار،

- تطوير العرض العقاري الموجه للاستثمار بجميع أشكاله الصناعي، الفلاحي، الغابي، السياحي.

3- ترشيد النفقات المحلية:

ترشيد النفقات وتخفيف العبء عن الجماعات الإقليمية، ومكافحة الفساد، بحوكمة المالية المحلية وفعالية النفقات المحلية، وذلك بالتطبيق الصارم للقانون، واعتماد الشفافية وتحقيق المساءلة، مع تفعيل دور المجتمع المدني، وأيضا تعزيز الرقابة على المال العام، وكذا تأهيل الاطار البشري المكلف بتسييرها.

4- تفعيل التضامن والتعاون اللامركزيين:

تعزيز التضامن بين الجماعات الإقليمية وترقيته إلى تعاون فعال وممنهج، من خلال إصلاح صندوق التضامن والضمات للجماعات المحلية، في تشكيله وطريقة إدارته، من خلال استرجاع قراره الذي تتحكم فيه الإدارة المركزية، وحوكمة تسييره.

بخصوص التعاون اللامركزي الدولي يحتاج إلى تفعيل وترقية، بتبسيط القواعد الضابطة للعلاقات الدولية مع جماعات إقليمية خارجية، ووضوحها وشفافيتها، فضلا عن تدعيم وسائل التعاون بين هذه الجماعات الإقليمية وتبسيط إجراءات إبرام اتفاقياته وعقوده، بما يخدم التنمية المحلية والسياسة الخارجية الوطنية، وكذا العمل على تكوين نوعي لإطارات ومنتخبي الجماعات الإقليمية على فكرة التعاون اللامركزي، وتوفير لهم كل السبل الداعمة لتفعيله لتحسين مركزهم التفاوضي وتحقيق منافع متبادلة وعادلة.

5- آليات أخرى لدعم المالية المحلية:

هي باقي السبل التي تسعى لتحقيق ذات الأهداف، والتي تساهم في إنعاش المالية المحلية، ونرى أنها تتم من خلال التدخل لأجل:

- إعادة تحديد الصلاحيات بين الدولة والجماعات الإقليمية، مع ضمان التعويض المناسب للصلاحيات الجديدة المكلفة بها، وكذا كل تخفيض أو إعفاء لضرائب ورسوم تعود لفائدة الجماعات الإقليمية،

- إعادة النظر في إعانات الدولة وتدخلاتها في مالية الجماعات الإقليمية، من خلال ميزانياتها وكذا عن إمكانية الاستفادة من الإعانات المخصصة بشكل مستقل.

المطلب الثاني: آليات عصرنة تسيير الجماعات الإقليمية

تفاعل الجماعات الإقليمية مع محيطها، يحتم عليها مواكبته ومسايرة تطوراته، ونظرا لما يشهد في هذه الجوانب من تبديل سريع، لا سيما في تكنولوجيات الإعلام والاتصال، واعتبار تجسيد الحوكمة مطلبا ملحا على المستويين الداخلي والخارجي، لذا فإن ذلك يتم بتجويد تقديم الخدمات العمومية المحلية ومسايرة التطورات المعلوماتية، مع إضفاء رقابة فاعلة دائمة ومستمرة من خلال قواعد وأسس الحكامة.

الفرع الأول: تعميم استعمال الإدارة الإلكترونية

تأخذ مصطلحات مرادفة عدة من قبيل، الحكومة الإلكترونية، أو الحكومة الذكية، أو حكومة عصر المعلومات أو الإدارة بغير أوراق (روبحي، 2013/2012، ص103)، تتمثل في التحول من نظام الإدارة التقليديَّة إلى نظام يعتمد على تكنولوجيا المعلومات والاتصال من أجل تيسير أداء الإدارة المحليَّة، وتعتبر سبيل بارز لحركة الإصلاح والتطوير على اعتبار أن هذا الأخير يهدف إلى تقديم خدمات أفضل والوصول إلى مستويات الأداء المتميز في خدمة المواطن(لحرش، الجزائر، ص103)، ولتفعيلها يجب أن تتم بـ:

- تعميم استعمال جميع وسائل تقديم الخدمة كالحواسيب، الهواتف، الألواح الإعلاميّة الإلكترونية، والتحول نحو تأطير إلكتروني جيد ومتنوع على مستوى الحالة المدنية، تسيير مصلحة الانتخابات، والخدمة الوطنية، فالمضيُّ قدمًا نحو رقمنة شاملة للبطاقيَّات المحليَّة والوطنية،

- الاعتماد على الشبكات الداخلية (انترانات)، والتي تُسهّل التنسيق والتواصل السَّلس بين مجموع المؤسَّسات الإدارية، لا سيما في تبادل الوثائق والملفَّات والبيانات،

- إنجاز مواقع الكترونيَّة ضمن شبكة الإنترنت تلبي حاجيات المواطنين الخدميَّة، كتوفير المستندات الإداريّة، ونشر الإعلانات والبلاغات، وإعلام المواطنين بمستخلصات المداولات وقرارات الجماعات المحليَّة، كما تَتَولى أيضًا استقبال اقتراحات وشكاوى المواطنين وتدارس وُجهات نظرهم، وأخرى إعلامية تعريفية تتولى تقديم الإقليم وإمكانياته ومشاريعه وآفاقه و...، وأخرى تفاعليَّة على غرار صفحات التواصل الاجتماعي، بشكل متحدث رسمي ولسان حالٍ لها، مع ضرورة إجراء التحديث لهذه المواقع أنيًا ودوريا.

تمكين المواطنين من فضاءات تفاعلية في المناطق العمومية كالسَّاحات والحدائق لذا ولأهمية استخدام هذه الوسائل وأثرها على الجمهور يصبح من الضَّروري الانتقال التدريجي والمخطَّط نحو الإدارة الإلكترونية المحليَّة، من خلال الاستفادة من تكنولوجيا المعلومات بما يُساهم في زيادة كفاءة الوحدات المحليَّة وتحسين الاتصالات الداخليَّة، والتي تُوظَّف في خدمة المواطنين إلكترونيًّا ورفع كفاءة الإدارة المحليَّة مما يؤدي حتما إلى القضاء على البيروقراطيّة المترَمّتة ويستوجب ذلك على الدولة جلب استثمارات، وضخ أموال كبيرة لاكتساب هذه التقنيات ومعاصرتها.

الفرع الثاني: تجسيد الحوكمة المحلية

الحكامة أو الحكم الراشد هو طريقة للتسيير ومؤشر يمكن قياس من خلاله قوة الدولة ومؤسساتها، ووفقاً لتقرير التنمية الإنسانية العربية (2002) فان الحكم الراشد أو الحكم الصالح (هيئة الأمم المتحدة، 2002، ص 101): "هو الحُكم الذي يعزز ويدعم رفاهية الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفُرصهم وحرياتهم الاقتصاديّة والاجتماعيّة والسياسيّة، لاسيما بالنِّسبة لأكثر أفراد المجتمع فقرًا وتهميشًا"، ويرى ذات التقرير كذلك أن نظام الإدارة المحليَّة إحدى أركانه الجوهرية والضَّامن لمشاركة أكثر فعاليةً، يقوم على مجموعة أسس ومبادئ المجسدة له تتمثل في: الالتزام بالمساءلة، المرونة مع التطورات، الشفافية، المهارة التقنية، العلمية في الأداء، إلى جانب سيادة القانون (لحرش، ص97).

يمكن القول أن الحكم الراشد أو الحكامة في الجزائر ليس جديدًا فيها ولا يختلف في شيء من حيث الجوهر مع شعارات وبرامج سابقة ومخطَّطات وان اختلفت مسمياته، بدليل أن الخطاب الموجه في كل مناسبة قديما متجددا، فالحكامة هي مجرد تبرير وتجديد لمشروعية السلطة ليس شيء آخر.

وبالمقابل فقد جسدت قوانين الجماعات الإقليمية مبادئه خاصة في المساءلة والشفافية والمشاركة، إذ نص قانون الولاية (07/12) في مادته (37) على أحقية أعضاء المجلس الشعبي الولائي من المساءلة كتابيا لمديري ومسؤولي المصالح هذه المديريات والمصالح، وتمثلت الشفافية في حق المواطنين في الإعلام لكافة القرارات الصادرة وما تعلق بالمداولات ومخرجاتها، وإمكانية الحضور وغيرها، في حين يظهر جليا مبدأ المشاركة في الالتحاق كعضو محلي أو في استشارته في تشكيل المجالس المحلية، أو حتى الاستعانة بالمواطن كمتخصص ويستشار في قضايا التنمية و....كل ذلك في إطار سيادة القانون.

لذا يجب العمل على تعزيز مشاركة المواطنين إلى أبعد الحدود، باعتماد أنجع أساليب الإدارة بكفاءة وفاعلية على المستوى المحلي، والتَّأكيد على توفُّر المساءلة والشفافية كسبيل لتقويم الإدارة المركزيَّة والمحليَّة، هذا لان التَّحرك نحو المساءلة المحليَّة وزيادة تحكم الإنسان بمصيره، لا يُعتبر نتيجة لسلبية الاتجاهات من الجمهور نحو الحكومة المركزيّة فقط، بل يعكس أيضًا الرغبة القويّة للمشاركة الكبيرة من المواطنين ومؤسّسات القطاع الخاص في الحكامة.

المطلب الثالث: مكافحة الفساد الإداري والمالي

يعدّ الفساد الإداري والمالي سببا كافيا لتعطيل التنمية المحلية، وتوفير بيئة طاردة للاستثمار من القطاع الخاص والعام خاصة الأجنبي، مما يؤثر بطبيعة الحال على تجويد المرفق العام المحلي، نظرًا لضعف الرقابة بكل أشكالها أو لفسادها وغياب المساءلة والمحاسبة، وعدم فعلية القواعد القانونية نتاج عدم وضوحها ولا مسايرتها لمتطلبات البيئة الاقتصادية التي تشهد سرعة في التطور والتبدل، لذا نقدم أهم الآليات التي تكفل الحد من ظاهرة الفساد على المستوى المحلي.

الفرع الأول: تعزيز المساءلة والشفافية

تضمن كل من قانون البلدية والولاية مواد عديدة تطرقت فيها للشفافية، وكذلك عن سبل مشاركة المواطنين المحليين، بما يتيح الفرصة لهم لمساءلة ومحاسبة المسؤولين الإقليميين، لكن هل تلقى المناخ الملائم ثقافيا ومؤسساتيا وقانونيا لفعليتها ونجاعة تحقيق أهدافها.

ترتبط الشفافية بالمساءلة من خلال علاقة تبادلية حيث يعزز أحدهما الأخر، فبدون الشفافية يصبح من الصعب إخضاع الجماعات الإقليمية للمساءلة، واذا لم تكن هناك مساءلة فتتضاءل قيمة الشفافية، حيث تكمل الشفافية المساءلة وتعمل على تعزيز وتقوية كل واحد منهما الآخر، فحيث أنه لا وجود لمساءلة حقيقية اذا لم يكن هناك شفافية كافية، وحيث لا يوجد مساءلة فلن يكون قيمة للشفافية، فهذه الأخيرة تستند إلى علانية القرارات، فبالتالي المخفي أو السري منها لا يمكن مناقشته، لان الأعمال الخفية من الصعب جدًّا المساءلة بها (قطيشات، 2010، ص311)، لذا لتدعيم وتعزيز المشاركة الشعبية للمواطنين ومنظمات المجتمع المدني في مساءلة الجماعات الإقليمية، ينبغي تفعيل الشفافية على المستوى المحلي بإيجاد قنوات شرعية للحصول على المعلومات.

إنّ الاعتماد على مبدأ المساءلة والشفافية يعد أمرا مهما لحوكمة تسيير الجماعات الإقليمية، والحد من الفساد الإداري فيها، وجودهما مطلب أساسي ومرتكز للوصول إلى إدارة فعالة، عصرية وناجعة، وهما بقدر هذه الأهمية الإدارية يجب النظر إليهما كإحدى قيم المجتمع المعاصر، وتظل أهمية نشرهما كثقافة مجتمع وتكريسهما في الأنظمة التربوية للناشئة، يؤدي إلى تعزيز الثقة بين المواطن وإدارته، وتحقيق الرضا لدى الموظفين مما يسهم في ترقية الأداء ويزيد في الابتكار والإبداع (قطيشات، وأبو حمور، 2018، ص 212)، والتي يستوجب لتعزيزهما جملة نقاط نختصرها في الاتي:

- قيام الجماعات الإقليمية بالانفتاح على محيطها بشرح أدوارها من خلال وسائط وطرق متنوعة في ندوات، أبواب مفتوحة، أيام دراسية، لتحقيق الاتصال المستمر والمباشر مع المواطنين والإصغاء اليهم بكل وسائل الاتصال لا سيما الحديثة منها،

- تشجيع المواطنين لحضور أشغال المجالس الشعبية المحلية لمعاينة وتطبيق مبدأ علنيتها، بتسهيل وتبسيط إجراءات الحضور من جهة، وتوعيتهم لما لها من أهمية وذلك بشكل دوري ومستمر من جهة ثانية، فضلا عن دعوة الإعلاميين لمتابعتها بتخصيص فضاء ملائم لهم أثناء انعقاد دورات المجالس الشعبية المحلية،

- إعداد أنظمة توثيق وأرشفة لكل وثائق وقرارات الجماعات الإقليمية بتقنيات ملائمة ذات جودة ودقة عالية، تتيح الحصول على المعلومات بسهولة وتيسر الاطلاع عليها،

- إعادة التوازن بين الهيئات التداولية والتنفيذية لا سيما وسائل التأثير، مما يتيح للمجالس الشعبية المنتخبة محليا من اللجوء لسحب الثقة ضمانا للمصلحة العامة،

- تفعيل أدوار لجان التحقيق في البلديات والولايات، وكذا استعمال كافة الوسائل القانونية المتاحة لتفعيل المساءلة، كلجان التحقيق وتقنية السؤال الكتابي المنصوص عليه في المادة (37) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية على أنه: "يمكن أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي توجيه

سؤال كتابي لأي مدير أو مسؤول من مديري أو مسؤولي المصالح أو المديريات غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية، يجب على مديري ومسؤولي المصالح هذه المديريات والمصالح الإجابة كتابة عن أي سؤال يتعلق بنشاطهم على مستوى تراب الولاية في أجل لا يمكن أن يتجاوز الخمسة عشرة (15) يوم من تاريخ تبليغه نص السؤال المبين على الإشعار بالاستلام"،

- العمل على توفير بيئة ملائمة للنزاهة والشفافية والمساءلة، وتفعيل كل أنواع الرقابة الداخلية والخارجية، هذا دون الانتقاص من الرقمنة التي تساهم في الحد من الفساد بتعميم استخدام الإدارة الإلكترونية.

الفرع الثاني: التبليغ عن تعارض المصالح

هو إجراء مهم وقد اعتبر المشرع الجزائري عدم الإبلاغ عنه جريمة من الجرائم المستحدثة الناتجة عن الإخلال بالتزامات الموظف العمومي بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، غير انه جدير بالإشارة في هذا المجال أن المشرع لم يجرم مجرد تعارض المصالح وإنما المقصود بالتجريم هنا هو عدم التصريح أو عدم الإبلاغ عن تعارض المصالح، رغم أن المشرع الجزائري أشار إلى هذه الجريمة تحت تسمية تعارض المصالح، ولهذا حبذا لو عدل المشرع عنوان هذه الجريمة ليصبح "جريمة عدم التصريح والإخبار بتعارض المصالح"، (حاحة، 2013/2012، ص223).

تعارض المصالح أو تضاربها على مستوى الجماعات الإقليمية، يتأتى في إطار مكافحة الفساد وفي سبيل تعزيز المساءلة والشفافية، ينص القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في المادة (08) منه على التزام الموظف العمومي بالتبليغ عن تعارض مصالحه مع المصلحة العامة، ويؤدي ذلك إلى التأثير على ممارسته لمهامه بشكل عاد، ويجد في قانوني الجماعات الإقليمية الكشف عن تعارض وتضارب المصالح تطبيقا له، في قانوني البلدية والولاية.

حيث على مستوى البلدية تنص المادة (3،4/60) من قانون البلدية (10/11) على أنه: "يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي. في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي".

وبخصوص الولاية تنص المادة (3،2/56) من قانون الولاية (07/12) على أنه: "يلزم كل عضو مجلس شعبي ولائي، يكون في وضعية تعارض مصالح، بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي .وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي".

بيد أنه لا تترتب مخالفة التصريح بتعارض المصالح أي أثر غير الإبطال الإداري، الذي لم يتم تحديد أجل له ولعل أرادها المشرع جعلها مفتوحة وغير مقيدة بمجال زمني من باب محاربة الفساد من جميع الجوانب وبكل الوسائل القانونية، وهذا على خلاف ما كان موجودا عليه الوضع في القانون السابق (08/90) المتعلق بالبلدية في المادة (45) منه، الذي يحدد مدة شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية،

لذا يستوجب تجريمها وتأثيمها والنص على عقوبة تتوافق ومستوى الفساد الذي تساهم به وبما يؤثر على المصلحة العامة.

الفرع الثالث: التصريح بالممتلكات

في إطار مكافحة الفساد والحد منه أوجب المؤسس الدستوري على كل منتخب في مجلس محلي أن يصرح بممتلكاته في بداية عهدته وفي نهايتها، معتبرًا أنه لا يمكن أن تكون الوظيفة أو العهدة مصدرًا للثراء أو وسيلة لخدمة المصالح الخاصة، حيث تنص المادة (23) من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة. يجب على كل شخص يعين في وظيفة سامية في الدولة، أو ينتخب في مجلس محلي، أو ينتخب أو يعين في مجلس وطني أو في هيئة وطنية أن يصرح بممتلكاته في بداية وظيفته أو عهدته وفي نهايتها"، واعتبرها كذلك المشرع كإحدى التدابير الوقائية في القطاع العام لمكافحة الفساد، حيث يتم التصريح بالممتلكات باكتتابه من طرف الموظف العام المتمثلة في الأملاك العقارية والمنقولة التي يحوزها أو أولاده القصر ولو في الشيوع داخل أو خارج الجزائر، بينما لم يتطرق المشرع الجزائري إلى أملاك زوج الموظف، التي يطمئن إليها ويأتمن على أموال الفساد كأقرب الأشخاص إليه وأكثرهم ثقة مما يقلل من فعالية مكافحة الفساد ويجب تداركه إلى جانب أولاده ودائرته المقربة منه، كما نص عليه مثلا المشرع اليمني في قانون إقرار الذمة المالية (هارون، 2015، ص 364)، ويتم تجديده أو تحديثه في حال زيادة معتبرة في ذمته المالية، وكذلك التصريح في نهاية العهدة الانتخابية أو الخدمة، فبالنسبة للمنتخبين المحليين تولى المنشور الوزاري رقم (13/002) المؤرخ في 2013/05/15 الصادر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية بيان المدة التي يستوجب فيها التصريح مرة أخرى عند نهاية العهدة أو توقفها بسبب الاستقالة أو الإقصاء، بأن يقدم المنتخب تصريحًا جديدًا بإجراءات الاكتتاب الأولي نفسها خلال الشهر الذي يلي استقالته أو إقصاءه، بخصوص التغير المعتبر في الذمة المالية للمنتخب المحلي، يجب إيداع تصريح جديد للممتلكات ويودع مباشرة فورا، باستعمال الإجراءات نفسها عند التصريح الأول على أن يتم هذا خلال الشهر الذي يلي التغيير.

فلضمان الشفافية في الحياة السياسية والعامة وحماية الممتلكات العمومية، وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بوظيفة عمومية، وهي التزام يقع على عاتق كل موظف عمومي خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه أو بداية عهدته الانتخابية، كما جاء في المواد (04)، (05)، (06) من قانون مكافحة الفساد (01/06) المتعلق بمكافحة الفساد المعدل والمتمم، للإشارة فقط يجب التأكيد على أنه يختلف مفهوم الموظف العام في القانون الأساسي للوظيفة العامة عنه في قانون مكافحة الفساد، حيث يتسع في قانون مكافحة الفساد ليشمل مراكز أخرى غير خاضعة لقانون الوظيفة العمومية كالمنتخبين المحليين، حيث ورد بالمادة (02) في فقرتها ب منه بأنه يُقصد بالموظف العمومي كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في احدى المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء كان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته.

- يصرح أعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة ورؤساؤها أمام الهيئة، وينشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية والولاية حسب الحالة خلال شهر.

يشكل التصريح بالممتلكات إجراءً جوهريا ومحوريا لتجسيد مبدأ الشفافية في إطار الحياة العمومية، وهو آلية لا يستغنى عنها في المنظومة العامة للوقاية من الفساد ومكافحته، فهو يرمي إلى تحقيق جملة أهداف تتمثل أهمها في (بوخميس، 2019، ص 61):

– تحقيق وضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العامة، فالتصريح مدخل للمساءلة وتعزيز النزاهة،

– المحافظة على مصداقية المجالس المحلية المنتخبة ومكانتها وسط المنتخبين وإبعاد أعضائها عن شبهات الفساد من خلال محاولة سد كل منافذه (بوضياف، شرح قانون البلدية، 2012، ص291-292)،

– حماية الموظف العام عند ممارسة المهام المكلف بها، من أي تصرف أو سلوك يقوم به يوصف بالفساد، لذلك فهو يصون نزاهة الأشخاص المكلفين بالخدمة العمومية،

– حماية الممتلكات العمومية من كل أشكال الفساد الإداري والمالي، كما يجسد حرمة المال العام، وماله من أثار على التنمية المحلية واستدامتها وكذا الاقتصاد الوطني.

وعليه فإذا كان التصريح بالممتلكات التزام يقع على عاتق منتخبي المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، فان المشرع الجزائري يرتب جزاءً لكل من أخل أو لم يتقيد به، كما هو منصوص عليه في المادة (36) من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، لذا فكل تقصير في التصريح بالممتلكات، بشكل عمدي أو غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ، أو أدلى عمدًا بملاحظات خاطئة أو خرق عمدًا التزامات يفرضها عليه القانون، بعقوبة الحبس من ستة (06) أشهر إلى خمس (05) سنوات، وبغرامة من (50.000) دج إلى (500.000) دج.

الخاتمة:

المتتبع لمسار الإصلاح الذي مسَّ الجماعات الإقليمية حتى سنة 2011، يظهر أنه محدود الأهمية سياسيًّا واقتصاديًّا واجتماعيًّا، مما يَشِي باستمرار القصور ذي الأوجه المتعددة، ويُبين أنَّه شكلي صوري يجانب واقعها ويقفز عليه، وبالمحصلة بقاء هذه الجماعات تراوح مكانها ولا تنزل مكانتها الوازنة في التنظيم الإداري للجزائر.

لذا لا يكون نظام الجماعات الإقليمية سليماً ومتكاملاً إلا إذا كُفل له قدرٌ معينٌ من الاستقلال للمجالس الشَّعبية المحليَّة في ممارسة اختصاصها، وضمانًا لذلك يستلزم تسليحُها بما يكفي من وسائل وأدوات قانونيّة وماليّة وبشريّة لتُجابه ذلك، وعليه فلتطوير هذا النظام يجب الاستفادة من التجربة المتراكمة لدينا والبناء عليها.

التوصيات:

– تحديث الاطار القانوني للجماعات الإقليمية في المنظومة القانونية للدولة بشكل شامل وفعلي، بما يضمن الاعتراف بمبادئها وأسسها وأدوارها، ويتوافق مع التطورات التي تشهدها النظم المحلية المقارنة،

– إعادة النظر في النظام الانتخابي المحلي ومعالجة قصوره، للوصول لمجالس تمثيلية حقيقية بمنتخب محلي شرعي كفء،

– تفعيل الديمقراطية التشاركية بتحفيز وتشجيع المشاركة الشعبية، من خلال تهيئة السبل الكفيلة باحتواء كافة المبادرات المحلية،

– إدماج وتفعيل المجتمع المدني في المشاركة والرقابة على المجالس الشعبية المحلية وأشغالها، والمساهمة في التنمية المحلية،

– السعي لتعبئة الموارد المالية المحلية، والاستفادة القصوى من كل مصادرها، لا سيما تثمين إيرادات أملاكها، وكذا التفكير في استقطاب موارد تتماشى والثقافة المحلية كالزكاة والوقف،

– تعزيز وتوثيق التضامن بين الجماعات الإقليمية الجزائرية، والمساهمة في تفعيل التعاون اللامركزي الدولي،

– تنمية المورد البشري بالتكوين والتأهيل للموظفين والمنتخبين، فضلا عن خص هذه الجماعات الإقليمية بنظام وظيفي إقليمي يتماشى ومتطلبات استقلالها وقدراتها،

– السعي لتنويع وتحسين طرق التسيير، وذلك لبلوغ إدارة إقليمية الكترونية، وكذا إشراك الخواص من خلال التفويض، والمساهمة الفعالة في مكافحة الفساد والحد منه.

مراجع المقال:

1. بوضياف، عمّار، (2012)، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر.
2. بوضياف، عمّار، (2012)، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر.
3. حمدي، عادل محمود، (1973)، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحليَّة: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر.
4. حاحة، عبد العالي، (2013/2012)، "الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر"، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر.
5. روبجي، نور الهدى، (2013/2012)، "إصلاح الجماعات الإقليمية- البلدية في إطار القانون 10/11"، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر.
6. سي يوسف، أحمد، (2013)، "تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة وأفاق"، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر.

7. بوجيدة، محمد، (2002)، "طرق توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية في القانون المقارن"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية: (46): ص135.
8. بوخميس، سهيلة، (2019)، "دور التصريح بالممتلكات في الوقاية من الفساد في التشريع الجزائري"، مجلة النبراس للدراسات القانونية، 4(01): ص61.
9. التمسماني، علي قاسمي، (2012)، "البناء الدستوري الجديد لتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجهوية المتقدمة"، مجلة العلوم القانونية، 5(4): ص10-11.
10. زغداوي، محمد، (2011)، "المجموعات الإقليمية في الجزائر: أيّة إصلاحات؟"، مجلة العلوم الإنسانية، (35)، 2011.
11. الطماوي، سليمان محمد، (1970)، "أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها"، مجلة العلوم الإدارية: (01): ص14.
12. قطيشات، رانية جعفر، وأبو حمور، حسام محمود، (2018)، "أثر تعزيز المساءلة والشفافية في البلديات في تحقيق التنمية المحلية"، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية:26(2): ص212.
13. قطيشات، رانية، (2010)، "المساءلة والشفافية في البلديات"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية: ص311.
14. لحرش، فضيل الشريف، (2014)، "مدلول الإصلاح الإداري وفق مبادئ الحكم الراشد"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية: (18): ص103.
15. هارون، نورة، (2015)، "نحو مراجعة النصوص القانونية المنظمة لإجراء التصريح بالممتلكات الواقع والأفاق"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني: 12(02): ص364.
16. التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم (01/16) المؤرخ في 2016/03/06، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(14)، المؤرخة في 2016/03/07.
17. القانون العضوي (10/16) المؤرخ في 2016/08/25 المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(50)، المؤرخة في 2016/08/28.
18. القانون العضوي (07/19) المؤرخ في 2019/09/14 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(55)، المؤرخة في 2019/09/15.
19. قانون رقم (01/06) المؤرخ في 2006/02/20 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(14)، المؤرخة في 2016/03/08.
20. القانون (10/11) المؤرخ في 2011/06/22 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (37)، المؤرخة في 2011/07/03.
21. القانون (07/12) المؤرخ في 2012/02/21 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (12)، المؤرخة في 2012/02/29.
22. المنشور الوزاري رقم (13/002) المؤرخ في 2013/05/15 الصادر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية، المتعلق بالكيفيات والإجراءات المتعلقة بالتصريح بالممتلكات الخاصة برؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية.
23. تقرير التنمية الإنسانية العربية لسنة (2002)، هيئة الأمم المتحدة، المكتب الإقليمي للدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، عمان، الأردن.